

论专属经济区内的外国军事活动

On Foreign Military Operation In Exclusive Economic Zone

王泽林

(厦门大学法学院 福建厦门 361005)

内容提要:专属经济区作为《联合国海洋法公约》设立的新制度,没有明确规定其中的外国军事活动性质,各国对《公约》的相关条款的理解形成两种对立的观点:即认为专属经济区内的外国军事活动是他国的自由;或是该事项为沿海国的专属管辖权。通过分析《公约》制定的背景以及立法宗旨,专属经济区内的军事测量应事先得到沿海国的同意,具体内容尚需国际习惯法或者双边或多边条约规范。

关键词:专属经济区 军事活动 剩余权利

《联合国海洋法公约》(以下简称为《公约》)第五部分创设专属经济区制度。《公约》对于外国在本国专属经济区内的军事活动没有明确规定,因此引发各国实践中不同的解释与冲突。

外国在专属经济区内的军事活动《公约》并没有一个确切的界定,“军事活动”一词也仅在第298条第1(b)款中使用过一次。但可以推断出,军事活动是军舰或军用飞机(包括非商业目的的船舶与飞机)的行为,包括正常的船舶操作、部队调动、飞机起落、操作军事装备、情报收集、武器演习、军械试验以及军事测量等。这些军事活动中,外国在专属经济区内的一些较常见的军事活动经常引起争议。例如军事演习,特别是包括使用武器的军事演习;在专属经济区的海床上放置军事用的装置、设施和结构,例如声纳监视或监测系统和导航辅助设备;使用雷达和电子系统进行军事情报收集活动等。

一、对专属经济区内外国军事活动性质两种对立观点的分析

第三次海洋法会议各国代表无法就专属经济区内的外国军事活动达成一致意见,而又为了专属经济区制度能够顺利通过,就回避了这一敏感议题,结果是《公约》最后达成模糊规定,可让各国均作出有利于本国的解释。

(一)赞成军事活动自由的理由

赞成在外国专属经济区军事活动自由的国家自然是传统的海洋强国,依据这些国家和学者的观点,赞成的理由主要是以下几方面:

一是《公约》没有任何条款禁止外国在本国专属经济区内进行军事活动,依据“法无明文禁止即是自由”的原则,外国在专属经济区内的军事活动没有违反海洋法和其他国际法。二是《公约》赋予其他国家进行军事活动的权利。《公约》第58条第1款规定“在专属经济区内,所有国家,不论为沿海国或内陆国,在本公约有关规定的限制下,享有第87条所指的航行和飞越的自由,铺设海底电缆和管道的自由,以及与这些自由有关的海洋其他国际合法用途,诸如同船舶和飞机的操作及海底电缆和管道的使用有关的并符合本公约其他规定的那些用途。赞成者认为《公约》第87条所指公海中的航行和飞越自由,包括军事活动自由。所有国家的军舰在公海上均有进行军事活动的自由,公海的这些自由依据《公约》第58条,可以在沿海国的专属经济区内行使,包括行使“与这些自由有关的海洋其他国际合法用途,诸如同船舶和飞机的操作”,军舰的操作内容,包括军舰的军事活动,例如军事演习、武器测试、军事侦察等,显然军舰的此类操作是与航

作者简介:王泽林(1973—),男,汉族,河南陕县人,厦门大学法学院博士研究生,西北政法大学国际法学院讲师。

本文是西北政法大学青年课题项目(编号06XJC007)的阶段性成果之一。

张海文:《沿海国海洋科学研究管辖权与军事测量的冲突问题》,载傅岷成主编《中国海洋法学评论》2006年第2期,第28页。

Jon M. Van Dyke, Military Ships and Planes Operating in the EEZ of Another Country, 参见 <http://www.hawaii.edu/elp/publications/faculty/TokyoPaperFinal.doc> 访问日期:2008年12月15日。

行自由有关的那些其他用途。三是《公约》制定之前,航行自由包括附属于该自由的其他活动,《公约》不仅承认在专属经济区内的航行自由,同时也承认其他与军舰相关的活动,没有任何证据显示《公约》有意改变传统国际海洋法的规范。四是《公约》第298条规定,关于军事活动的争端,缔约国可以发表声明,排除争端解决强制程序对其的适用,该条款可以视为是《公约》关于军事活动以及使用武力的特别规定。

(二)反对军事活动自由的理由

反对外国在本国专属经济区内从事军事活动的主要是发展中国家,由于发展中国家的军事力量较为薄弱,为了保护本国的安全利益以及扩张本国在专属经济区的管辖权,反对未经其许可的任何外国军事活动,理由主要有:

一是《公约》没有明文规定一国可以在他国的专属经济区内从事军事活动之自由,在公法领域应遵循“法无明文许可则禁止”的法律原则,因而军事活动如果未得到他国的许可则不能进行。二是《公约》规定所有国家在专属经济区内享有航行和飞越自由,当然军舰享有航行自由,但是需要适当顾及其他国家行使公海自由的利益,以及公海应当只用于和平之目的,而且应不对任何国家的领土完整或政治独立进行任何武力威胁或使用武力,或以任何其他与《联合国宪章》所载国际法原则不符的方式进行武力威胁或使用武力。同时还应顾及到沿海国的权利和义务。外国在本国专属经济区内的军舰享有航行自由,但是航行自由不包括军事活动权利,因为军舰在公海的军事活动权利来自于《公约》第87条规定的其他国际法规则所规定的公海自由,也就是传统习惯国际法所允许的公海军事活动的权利,但是不仅仅传统习惯国际法并未允许外国在专属经济区这一《公约》新设的区域内存有军事活动自由,而且《公约》也没有这样的规定。

二、对《公约》相关条款的不同理解的分析

《公约》的模糊规定,使得持两种不同观点的国家或学者只能对《公约》的相关规定进行推演解释,结果是产生对同一条款的不同解释,不同解释继而引起各国立法与实践不一致,产生国家之间的冲突。具体而言,《公约》的相关条款及不同理解如下文所述。

(一)剩余权利

《公约》规定的沿海国与其他国家在专属经济区的权利和义务不能完全囊括所有的权利与义务,因此《公约》第59条规定“在本公约未将在专属经济区内的权利或管辖权归属于沿海国或其他国家而沿海国和任何其他一国

或数国之间的利益发生冲突的情形下,这种冲突应在公平的基础上参照一切有关情况,考虑到所涉利益分别对有关各方和整个国际社会的重要性,加以解决。”

从《公约》的上述规定中可以得知,《公约》存在未规定的权利(被称为剩余权利),这种剩余权利的分配不能偏向沿海国,也不能偏向其他国家或国际社会,专属经济区的剩余权利不包括经济和航行的权利,是沿海国和其他国家都可以行使的权利,如果这种权利的行使引起沿海国与其他国家之间、或者其他国家相互间的冲突,应该在公平的基础上依据每一争执案件的实际情形加以解决。

如果把专属经济区内的军事活动看成是这种剩余权利之一,沿海国或其他国家均可以在专属经济区内进行军事活动,发生冲突时,如果冲突一方根据《公约》第298条声明不接受公约的强制争端解决程序,则只能根据第59条的规定解决。一般而言,假如军事活动的冲突涉及资源勘探与开发等经济性利益事项,则应该采取有利于沿海国的解释,反之采取有利于国际社会成员的解释。

但实践中剩余权利的区分并非如此容易,因为各国对专属经济区的法律地位认识不统一。发展中国家强调,专属经济区是国家管辖的区域,不是公海的一部分,《公约》未规定的剩余权利理应属于沿海国,而以美国为代表的发达国家认为专属经济区是公海的一部分,沿海国除享有《公约》明确赋予的权利外,剩余权利应该归属国际社会。

(二)其他国际合法用途

《公约》第58条第1款规定“航行和飞越的自由,铺设海底电缆和管道的自由,以及与这些自由有关的海洋其他国际合法用途。第2款规定“第八十八至第一一五条以及其他国际法有关规则,只要与本部分不相抵触,均适用于专属经济区。”《公约》规定中的与这些自由有关的海洋其他国际合法用途究竟包括什么内容,成为争议的焦点。

一种观点认为只要符合第88条规定的“公海用于和平之目的”,军事活动在传统国际法中一直公海自由的内容,所以依据《公约》第58条以和平为目的之军事活动应适用于专属经济区,外国在沿海国专属经济区内有从事军事活动的自由。相反的观点认为军事活动不是公海自由的当然内容。例如捕鱼自由是公海自由的内容之一,但是并不意味着在公海就可以拥有绝对的捕鱼自由,捕鱼自由要受到《公约》第116条到第120条有关公海生物资源的养护和管理规定的约束等;外国船舶在专属经济

姜皇池:《国际海洋法》(下册),台湾学林文化事业有限公司2004年版,第1351-1352页。

Boleslaw Adam Boczek, The Peaceful Purposes Reservation of the UN Convention on the Law of the Sea, Ocean Yearbook 8, eds Elisabeth Mann Borgese, Norton Ginsbur, and Joseph R. Morgan, The University of Chicago Press, 1989, p. 345.

《联合国海洋法公约》第58条、第88条和第301条。

陈德恭:《现代国际海洋法》,中国社会科学出版社1986年版,第124页、第132页。

区内享有航行自由,并不意味着外国渔船就可以在专属经济区内享有捕鱼的权利,外国军舰享有从事军事活动的权利。

(三)和平利用海洋

《公约》序言中确立《公约》的目的之一是建立一种法律秩序,以促进海洋的和平利用。在这种精神的指导下,海洋的使用均受到《公约》第 301 条“海洋的和平使用”的约束,再参照第 88 条规定,可以得出结论:专属经济区和公海均要以和平方式使用以达到和平的目的。海洋强国认为,该“和平使用”条款仅仅禁止那些与联合国宪章不符的武力威胁或使用武力的军事活动,“和平使用”不等同于非军事化。

对于军事活动是否为和平利用海洋,存在严重的意见分歧。显然《公约》第 301 条有利于海洋强国的立场,因为海洋的和平使用与否,是以违反《联合国宪章》的国际法原则为标准,但是《联合国宪章》相关内容尚存在模糊性。而《公约》关于专属经济区内军事活动规定的缺失,让专属经济区内外国的军事活动是否为“和平地使用海洋”与以“和平为目的”的争议将持续下去。

(四)适当顾及条款

《公约》规定沿海国与第三国在专属经济区内行使权利的时候,需要相互顾及对方的权利和义务。沿海国需要顾及其他国家的权利和义务,其他国家也应当顾及沿海国的权利和义务。因此适当顾及条款的成为平衡争议各方利益的条款,其解释尚需要国际社会的实践。《公约》第 300 条虽然规定各缔约国不应滥用权利,但是仅此一条模糊的规定难以解决具体的纠纷,因为争议各方对自己在专属经济区的权利内容尚存在重大争议,如果该争议不解决,则权利是否被滥用在实践中难以判断。

(五)海洋科学研究与军事活动

《公约》并没有对海洋科学研究作一个明确的定义。但是通过对《公约》的文本分析,一般认为,海洋科学研究是人类通过研究或相关科学试验增加对海洋环境的了解,可能涉及有关海洋地质、生物、物理、化学、水文、气象、潮流等学科的研究。

实践中,专属经济区内比较多的争议是,外国军事活动中的水文测量是否属于海洋科学研究之内容。否定者认为,首先公约将海洋科学研究与水文测量分别加以规定,其次,《公约》将军事活动与勘探开发活动分别由其他部分规定,而不是由第十三部分“海洋科学研究”规定,所以可以合理推定《公约》所称的海洋科学研究不包括这

两类活动;第三,水文测量如果是为了绘制海图,目的是保障航行安全,特别是潜艇的航行安全,经常也是为了其他国家或国际社会的利益。

根据《公约》的表述可知:海洋科学研究不同于、也不包括水文测量尽管水文测量可能是为了绘制公开的海图供国际社会使用,但是军舰的测量数据大多不会与他国分享,也不会为经济目的而公开,一般仅为军事目的使用,为其船舶或潜艇提供保护或防卫。海洋强国认为,专属经济区并不是一个沿海国的“安全保护区”,因此只要测量是为和平目的而行使,没有对沿海国的海洋环境或经济资源构成威胁或损害,应该是《公约》所许可的。但是由谁来判定、依据什么标准来判定这种军事活动是否为和平的使用海洋,是否对沿海国的领土完整或政治独立构成威胁以及对沿海国的海洋环境和经济资源构成威胁或损害,公约却没有规定,这为争议留下空间。

三、国际社会实践与结论

一些国家在加入或批准《公约》时,对专属经济区内的外国军事活动的性质明确做出内容对立的声明。一是反对专属经济区内外国军事活动的声明,例如印度、巴西、乌拉圭、佛得角、马来西亚、巴基斯坦和孟加拉国。二是支持专属经济区内外国军事活动的声明,德国、意大利和荷兰。意大利和荷兰虽然美国目前尚未加入《公约》,但是美国的态度非常明确,认为军事活动是对海洋的使用符合国际法,所有国家在专属经济区内均享有军事活动的权利。

但是实践中存在下列问题:如果一国不向沿海国申请,沿海国如何知道对方进行的是军事方面的测量还是海洋科学研究?外国的军事演习、武器试验等活动,不经申请并获得许可,必会对沿海国的海洋生物资源、海洋环境造成损害,并影响沿海国正常的渔业活动以及其他国家对专属经济区的正常使用;军事侦察,必然会威胁沿海国的安全,构成对沿海国和平的损害。因此,一国在他国专属经济内的军事活动需向沿海国提出申请,并获得许可符合国际海洋法赋予沿海国的主权权利以及专属管辖权,否则这种沿海国的权利是难以得到保障的。

这些未决问题,虽然目前各国解释不一,冲突频频发生,但问题仍需要在国家实践中逐步达成国际习惯法,或者达成双边或多边条约来解决。

(责任编辑:李倩)

Florian H. Th. Wegelein, Marine Scientific Research, Martinus Nijhoff Publishers 2005, p. 12

参见《公约》第 19 条、第 54 条。

Warren Christopher, United States of America Statement in Right of Reply (Mar 8, 1983) 17 Third Conference on the Law of the Sea, Official Records 244, U. N. Sales No. E 83. V. 3 (1984) reprinted in Annotated Supplement to the Commander's Handbook on the Law of Naval Operations (NWP 1 - 14M/MCW P5 - 2.1/COMDT PUB 5800.1) at 1 - 25, 1 - 27 to 1 - 28 (1997).